Aan
Minister van Justitie en Veiligheid
D.M. van Weel
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

In afschrift aan
de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Datum
11 november 2024

Onderwerp
Inbreng Nederlandse Anti-SLAPP werkgroep voor consultatie conceptvoorstel implementatie anti-SLAPP richtlijn

Geachte minister van Weel,

De Nederlandse anti-SLAPP werkgroep, onderdeel van de *Coalition Against SLAPPs in Europe* (CASE), maakt graag gebruik van de mogelijkheid om deel te nemen aan de consultatie voor de implementatie van de Europese anti-SLAPP richtlijn. De werkgroep zet zich op nationaal niveau in voor meer bewustwording en gericht beleid op SLAPPs, en bestaat uit deskundigen en belangenorganisaties op het gebied van SLAPPs.[1]

De werkgroep waardeert het openstellen van een consultatie en de eerder geboden mogelijkheden om haar input met uw ministerie te delen. In deze inbreng deelt de werkgroep haar visie op de concept-implementatie van de richtlijn.

De werkgroep constateert met zorg dat de concept-implementatie van de richtlijn **niet voldoet aan de verplichting tot het beschikbaar maken van effectief toegankelijke waarborgen**, nu alleen voorzien wordt in een wetswijziging met betrekking tot het stellen van zekerheid. Daarnaast lijkt het de werkgroep logisch dat van dit moment gebruik wordt gemaakt om ook **uitvoering te geven aan de anti-SLAPP Aanbeveling van de Europese Commissie van 27 april 2022 en de Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa** over *de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures* (CM/Rec(2024)2).

[1] Aan de werkgroep nemen de volgende leden deel: Free Press Unlimited (Emma Bergmans en Jasmijn de Zeeuw); Boekx Advocaten (Otto Volgenant); Prakken d'Oliveira (Emiel Jurjens); prof. Tarlach McGonagle; Greenpeace International (Daniel Simons); Nederlandse Vereniging van Journalisten (Thomas Bruning), NDP Nieuwsmedia (Jim Verhoef); Amnesty International Nederland (Nicole Sprokel); Netherlands Helsinki Committee (Aïcha Chaghouani)

SLAPP-zaken zijn geen normale rechtszaken: anders waren aparte wet- en regelgeving niet nodig geweest. Het gaat bij deze *Strategic Lawsuits Against Public Participation* specifiek om rechtszaken die ingesteld worden tegen journalisten, media, mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties met het oneigenlijke doel om hen te intimideren, onder druk te zetten en hen het zwijgen op te leggen. Deze SLAPP-zaken hebben een direct effect op de democratie door de druk die ze leggen op de genoemde publieke waakhonden: ze beperken de controlerende macht van de journalistiek en de toegang van burgers tot onafhankelijke informatie. Het invoeren van effectieve anti-SLAPP waarborgen is daarmee in het algemeen belang.

De Europese richtlijn bevat specifieke waarborgen om SLAPP-doelwitten te beschermen. In de richtlijn is er rekening mee gehouden dat deze waarborgen er niet toe mogen leiden dat de toegang tot het recht lichtvaardig wordt ingeperkt. De werkgroep onderschrijft dit belang. In het huidige voorstel voor de implementatie worden de anti-SLAPP waarborgen echter zo weinig geconcretiseerd in Nederlandse wetgeving dat zij niet aan de minimumstandaarden van de richtlijn voldoen, en het zeer de vraag is of zij SLAPP-doelwitten daadwerkelijk bescherming zullen bieden. Dat het aantal SLAPPs in Nederland nog beperkt is, doet daar niet aan af: we hebben dankzij de richtlijn nu de kans om een stevig en toekomstbestendig vangnet beschikbaar te maken.

De werkgroep doet in dit kader drie aanbevelingen. Deze worden hierna verder toegelicht:

1) Neem de handvatten uit de richtlijn om een SLAPP-zaak te beoordelen in Nederlandse wetgeving over
2) Voorzie ook in wetswijzigingen rondom de vroegtijdige afwijzing en volledige kostenveroordeling, zodat aan de minimumstandaarden van de richtlijn voldaan wordt
3) Breid de toepassing van de waarborgen uit de richtlijn uit naar nationale (niet grensoverschrijdende) SLAPP-zaken

Handvatten ter beoordeling SLAPP-zaken

De werkgroep betreurt dat het Ministerie niet voornemens is om de definitie en handvatten uit de richtlijn ter beoordeling van een *Strategic Lawsuit against Public Participation* (SLAPP) te verankeren in de Nederlandse wet. Zoals gesteld in de Memorie van Toelichting (MvT) zijn dergelijke handvatten wel opgenomen in de richtlijn.[2] Daarnaast heeft de Raad van Europa in zijn aanbeveling CM/Rec(2024)2 ook indicatoren opgesteld om SLAPP-zaken te kunnen identificeren.[3]

Door deze handvatten niet in de wet op te nemen, wordt de Nederlandse rechter weinig kader geboden bij het beoordelen van eventuele SLAPP-zaken. Die zijn wel nodig gezien de beperkte jurisprudentie.[4] Het is belangrijk om duidelijk af te kaderen wanneer er sprake is van een SLAPP zodat op consistente wijze bescherming kan worden geboden. Ook kan

[2] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1. p. 8
[3] Aanbeveling CM/Rec(2024)2. Raad van Europa. Paragraaf 8 en 9
[4] Voor zover bekend heeft de Nederlandse rechter zich tot nu slechts in een zaak gebogen over een beroep op een *SLAPP*: HR 22 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1811

hiermee juist voorkomen worden dat er massaal ongefundeerd beroep wordt gedaan op SLAPP-waarborgen. Bovendien is het voor de rechtszekerheid en de kenbaarheid van deze criteria voor SLAPP-doelwitten, ook op lange termijn, wenselijk dat deze in de wet worden opgenomen.

Bovendien is er wel degelijk noodzaak tot aanpassing van de wet. De MvT verwijst nu naar de bestaande regeling rondom misbruik van procesrecht (art. 3:13 BW). Deze regeling (en bijbehorende jurisprudentie) sluit niet aan bij de opdracht van de richtlijn. Bij een beroep op art. 3:13 BW beoordeelt de rechter immers of een bevoegdheid ingezet is voor een ander doel dan waar deze voor bedoeld is. Maar, zoals de richtlijn ook stelt, ook handelingen buiten de rechtszaal en voorafgaand aan het proces zijn in veel gevallen een kenmerkend onderdeel van SLAPPs. Het gaat dan bijvoorbeeld om “intimidatie, pesterijen of bedreigingen door de eiser of diens vertegenwoordigers voor of tijdens de gerechtelijke procedure”.[5] Een beoordeling van dergelijke omstandigheden sluit niet aan bij het huidige karakter van 3:13 BW. Dit onderstreept de noodzaak voor specifieke wetgeving voor SLAPP-gevallen.

Effectieve toegang tot waarborgen

Met uitzondering van de zekerheidstelling, stelt de MvT dat de waarborgen uit de richtlijn al beschikbaar zijn in het Nederlandse (proces)recht.[6] Het gaat in het bijzonder om de mogelijkheid tot vroegtijdige afwijzing, kostenveroordeling en sancties in gevallen van een SLAPP. Dit zijn zowel volgens de Europese Commissie en CASE kernonderdelen van de richtlijn.[7] Ze dienen ertoe om SLAPPs te ontmoedigen, maar vormen ook concrete bescherming tegen een van de meest desastreuze gevolgen van SLAPPs: de enorme tijd- en kosteninvesteringen die publieke waakhonden moeten maken om zich te verdedigen tegen deze zaken.[8] De werkgroep wijst daarom op de noodzaak voor waarborgen die specifiek zien op de bescherming van ‘publieke participatie’, en die op lange termijn kenbaar zijn voor SLAPP-doelwitten. De richtlijn is juist voor deze groep ingesteld. Maar belangrijker nog: de richtlijn stelt dat **uitoefening van deze waarborgen voor hen niet ‘onnodig moeilijk’ mag zijn**.[9]

Met betrekking tot **vroegtijdige afwijzing** spreekt de werkgroep haar zorgen uit omdat het wetsvoorstel, in plaats van het creëren van een heldere procedure hiervoor, zelfs een drempel opwerpt voor de effectieve toegang tot deze voorziening. Dit betekent dat de minimumstandaarden zoals beschreven in de richtlijn niet worden gehaald, laat staan de *best practices* uit de Aanbeveling van de Raad van Europa.

---

[5] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 8; Richtlijn (EU) 2024/1069, artikel 4. Free Press Unlimited, 2024, *Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek*, p.15 - 21.

[6] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 9

[7] CASE position paper on the EC’s anti-SLAPP proposed directive, 2022.
European Commission, 2022. Making EU democracies stronger: better protection for journalists and human rights defenders.

[8] Richtlijn (EU) 2024/1069, par. 17 preambule

[9] Richtlijn (EU) 2024/1069, par. 32 preambule

In artikel 7 van de richtlijn staat dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat een beroep op voortijdige afwijzing in een versnelde procedure behandeld kan worden. Zo kan op tijd worden ingegrepen en blijven de kosten voor SLAPP-doelwitten beperkt. De MvT verwijst hiervoor naar de mogelijkheid om als verweerder een kort geding te starten.[10] In de praktijk betekent dit dat een vaak weinig kapitaalkrachtige waakhond direct geconfronteerd wordt met de hoge kosten die gemoeid gaan met het starten van een kort geding. De keuze om vervolgens in te binden of te riskeren dat tienduizenden euro's besteed moeten worden om de zaak te verdedigen, ook als de eis vrijwel geen kans van slagen heeft, lijkt niet te stroken met het doel van artikel 7: om effectieve waarborgen in te voeren, die de kosten voor SLAPP-doelwitten verlagen.

Een specifieke wettelijke voorziening voor versnelde behandeling van vroegtijdige afwijzing bij SLAPPs zou beter recht doen aan de richtlijn. Dit is niet alleen in het belang van de verweerder, maar ook van de eiser die zich anders, met bijbehorende kosten, in een extra procedure moet verweren tegen het beroep op vroegtijdige afwijzing. In andere Europese landen, waaronder Portugal, is een dergelijke 'voorprocedure' binnen het hoofdgeding al praktijk.[11] Ook in het Nederlandse procesrecht kennen we in de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) al een goed precedent voor een dergelijke toets aan het begin van het proces (art. Art. 1018c lid 5 Rv).

Bij vroegtijdige afwijzing zonder versnelde behandeling - binnen het hoofdgeding - is evenmin vanzelfsprekend dat, zoals de MvT stelt, de bestaande procesorde leidt tot een zo vroeg mogelijke bespreking van het beroep op misbruik van procesrecht.[12] Zoals Free Press Unlimited ook stelt in haar rapport, is de rechter immers niet verplicht om dit argument van de verweerder als eerste te behandelen, en zijn er voorbeelden bekend waarin de rechtbank er überhaupt niet op ingaat, omdat zij eerst alle vorderingen inhoudelijk heeft besproken en afgewezen.[13]

Met betrekking tot de **kostenveroordeling** stelt de MvT dat het Nederlandse procesrecht al voorziet in de waarborg uit artikel 14: een SLAPP-doelwit moet de volledige kosten van vertegenwoordiging in rechte vergoed kunnen krijgen.[14] Ook hier zet de werkgroep vraagtekens bij de daadwerkelijke effectieve toegang tot deze waarborg in het huidige procesrecht, en beveelt aan om een artikel in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op te nemen met een bijzondere regeling voor de kostenveroordeling in SLAPP-zaken. In vrijwel alle zaken wordt immers nu alleen een kostenveroordeling toegewezen op basis van het liquidatietarief. Het gat tussen de echte kosten en de toegewezen kostenveroordeling kan erg groot zijn. Een voorbeeld staat in recent onderzoek van Free Press Unlimited: een omroep die een zaak won kreeg een kostenveroordeling van minder dan tienduizend euro,

[10] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 10
[11] Art. 590(1), Civil Code of Procedure (Portugal)
[12] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 9
[13] Gerechtshof 's-Gravenhage 21 juli 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ3772, r.o. 26
[14] Concept Memorie van Toelichting. Wet implementatie anti SLAPP Richtlijn - Consultatieversie. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/antislapp/b1, p. 11

terwijl de daadwerkelijke kosten bijna het honderdvoudige hiervan waren.[15] Ook als een rechter in uitzonderlijke gevallen een schending van art. 3:13 BW (misbruik van procesrecht) toewijst, leidt dit zelden tot een volledige kostenveroordeling. De werkgroep ziet geen zwaarwegende praktische bezwaren tegen het opnemen van een aparte regeling en verwijst als precedent naar art. 1019h Rv, waarin een aparte kostenregeling voor intellectuele eigendomszaken is opgenomen.[16]

De richtlijn vraagt in artikel 15 om **sancties of andere doeltreffende maatregelen** voor gevallen waarin misbruik van procesrecht wordt gemaakt gericht op publieke participatie. Deze zijn in het Nederlandse procesrecht al beschikbaar,[17] maar hier wordt in de praktijk weinig gebruik van gemaakt. Daarnaast zouden sancties proportioneel moeten zijn aan de middelen van de eiser om een daadwerkelijk afschrikwekkende werking te hebben, zoals ook aanbevolen door de Raad van Europa.[18] Het is van belang dat informatie over mogelijke sancties breed (en ook op lange termijn) verspreid wordt, zodat hier meer aanspraak op gemaakt kan worden in SLAPP-zaken. Alleen dan wordt het doel van deze sancties uit de richtlijn bereikt: potentiële eisers ervan te weerhouden misbruik te maken van procesrecht gericht tegen publieke participatie.[19]

Toepassing op nationale (niet-grensoverschrijdende) zaken
De voorliggende implementatiewet voorziet alleen in waarborgen voor zaken met een grensoverschrijdend element. Dit sluit niet aan op de realiteit van SLAPPs in Nederland, waar ook regelmatig sprake is van zaken zonder grensoverschrijdende elementen[20] en strookt niet met eerdere gesprekken met de betrokken ministeries waarin is aangegeven dat de omzetting van de richtlijn ook voor nationale zaken zou gelden. Daarnaast bevelen zowel de Europese Commissie als de Raad van Europa lidstaten aan om de waarborgen ook van toepassing te verklaren op nationale zaken zonder grensoverschrijdend element.[21] We betreuren dan ook dat de concept-implementatie de waarborgen uit de SLAPP-richtlijn niet voor nationale zaken invoert, en moedigen de Nederlandse regering aan dit alsnog te doen zodat alle SLAPP-doelwitten effectief beschermd worden.

Ook al ligt het voor de hand dat Nederlandse rechters geconfronteerd met een SLAPP-zaak de Europese richtlijn als kader zullen gebruiken, acht de werkgroep het belangrijk dat alle SLAPP-doelwitten zich kunnen beroepen op de waarborgen uit de richtlijn. Zo kan worden voorkomen dat er twee verschillende regimes ontstaan voor zeer vergelijkbare situaties: een onderzoeksjournalist is anders niet beschermd tegen SLAPPs als de rechter oordeelt dat diens publicatie geen grensoverschrijdende elementen heeft, waardoor nationale publicaties significant minder goed beschermd worden dan publicaties met een grensoverschrijdend

---

[15] Free Press Unlimited, 2024, *Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek*, p.46
[16] Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Art. 1019h Rv
[17] Zie p. 11 van de MvT
[18] Aanbeveling CM/Rec(2024)2. Raad van Europa. Paragraaf 44
[19] Richtlijn (EU) 2024/1069, par. 42 preambule
[20] Free Press Unlimited, 2024, *Een onderschat probleem: disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek*, p. 52
[21] Aanbeveling (EU. par. 21 preambule. Aanbeveling CM/Rec(2024)2. Raad van Europa. Zie ook European Commission, 2022. Making EU democracies stronger: better protection for journalists and human rights defenders.

karakter. Een dergelijk verschil in beschermingsniveau is niet goed uit te leggen en onwenselijk.

Uit de handleiding Wetgeving en Europa blijkt ook dat er bij invoering van waarborgen voor nationale zaken geen sprake hoeft te zijn van een nationale kop.[22] Volgens de handleiding kunnen er legitieme redenen zijn om autonoom beleid te koppelen aan de implementatie van Europese regelgeving, zoals gevallen waarin Europese regelgeving zich beperkt tot grensoverschrijdende situaties. De handleiding stelt dat in dergelijke gevallen omwille van “coherentie en rechtsgelijkheid” het “wenselijk kan zijn om het Europese regime ook toe te passen op puur interne situaties, ook al verplicht de betreffende Europese regelgeving daar niet toe”. In zo’n geval gaat het niet om ‘extra’ nationaal beleid, maar om een goede uitvoering van Europese regelgeving.[23]

In conclusie

De Nederlandse anti-SLAPP werkgroep juicht de transparante en spoedige implementatie van de richtlijn toe, maar spreekt haar zorgen uit over de beperkte mate waarin de waarborgen uit de richtlijn **effectief** beschikbaar worden gemaakt voor Nederlandse SLAPP-doelwitten en voldoen aan de minimumstandaarden van de richtlijn. Daarnaast zou het Nederland, als voorvechter voor persvrijheid en mensenrechten, passen om **anti-SLAPP wetgeving te implementeren** in lijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie en de Raad van Europa.

De werkgroep blijft beschikbaar om haar inbreng toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
De leden van de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep:

Free Press Unlimited
NDP Nieuwsmedia
Amnesty International Nederland
Greenpeace International
Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ)
Otto Volgenant
Netherlands Helsinki Committee (NHC)
Tarlach McGonagle

[22] Handleiding Wetgeving en Europa, toegankelijk via: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa, p. 126
[23] Handleiding Wetgeving en Europa, toegankelijk via: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa, p. 127